

3

KUN YKSITUUMAISUUS MURENEE: EU-POLITIIKAN KANSALLINEN VALMISTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO

Tapio Raunio & Mikko Mattila

Ison-Britannian kansanäänestys Euroopan unionin jäsenyydestä vuonna 2016 herätti kysymyksen maan kansalaisten ja poliittisen johdon sitoutumisesta integraatioon. Yli 40 vuoden jäsenyydestä huolimatta äänestäneiden enemmistö ja vaikutusvaltainen vähemmistö maan kansanedustajista halusi maansa irtautuvan unionin kahleista. Brexit-äänestyksen tuloksen yksi tulkinta olikin, ettei jäsenyyttä missään vaiheessa saatu ankkuroitua kansan eikä edes johtavien poliitikkojen keskuuteen, vaan EU näyttäytyi koko ajan jollain tapaa vieraana ja kiistanalaisena kysymyksenä. Pohdittiin, olisivatko laajapohjaisempi kansallinen Eurooppa-politiikan valmistelu ja päätöksenteko voineet vähentää ennen kaikkea kansanedustajien ja puolueaktiivien EU-vastaisuutta.

Suomessa kansalaismielipide integraatiosta on vähitellen muuttunut myönteisempään suuntaan ja myös puolueet ovat perussuomalaisia lukuun ottamatta valtaosin tukeneet kansallista Eurooppa-politiikkaa, jonka ytimessä on ollut rakentava ja aktiivinen osallistuminen EU:n päätöksentekoon.¹ Kansallinen EU-asioiden

valmistelujärjestelmämme on painottanut kansanedustajien tietotaidon laajaa hyödyntämistä sekä puoluepoliittista yksituumaisuutta niin hallituksessa kuin eduskunnassa. Tavoitteena on ollut kuitenkin enemmän Suomen kantojen menestyksenkäs edistäminen EU:n instituutioissa kuin yhteiskunnallinen keskustelu tai kansalaisten ja sidosryhmien laajempi osallistaminen. Euron kriisistä alkanut integraation politisoituminen nakersi konsensusta, ja EU-väittely siirtyi suljettujen ovien takaa myös eduskunnan täysistuntosaliin, tiedotusvälineisiin ja verkon keskustelupalstoille. Kotimaan muuttunut ilmapiiri on heijastunut myös hallitustemme toimintaan. Vuoden 2011 jälkeen unionin yhteisten linjausten vastustus on saanut ainakin Suomessa paljon huomiota.²

Mutta kuinka paljon puolueidemme kannat, kansallinen EU-asioiden valmistelu ja Suomen toiminta unionin instituutioissa ovat tosiasiaa muuttuneet? Tässä luvussa analysoidaan ensin kotimaista EU-päätöksentekoa ennen euron kriisiä ja sen jälkeen. Ensimmäinen osio pureutuu puolueiden EU-kantoihin, minkä jälkeen kartoitetaan eduskunnan ja hallituksen toimintakulttuuria EU-politiikassa. Sitten siirrymme tarkastelemaan hallitustemme toimintaa Euroopan unionin neuvostossa. Arvioimme myös kriittisesti EU-asioiden valmistelujärjestelmämme heikkouksia ja vahvuuksia. Luvun aineisto koostuu aikaisemman tutkimuksen ohella puolueiden, eduskunnan ja hallituksen asiakirjoista sekä EU:n neuvoston äänestystilastoista.

PUOLUEIDEN SUHTAUTUMINEN INTEGRAATIOON

Vertailevien tutkimusten mukaan ideologia on kansallisuutta vahvempi tekijä, kun selitetään puolueiden EU-kantoja. Kuuluminen johonkin puolueperheeseen selittää siis luotettavammin yksittäisen puolueen integraatiolinjaa kuin puolueen jäsenmaa. Vasemmisto-oikeisto-akselilla keskustaan sijoittuvat puolueet ovat harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta integraatiomyönteisiä. Keskusta-oikeistolaiset kristillisdemokraattiset ja osin myös konservatiiviset puolueet ovat olleet keskeisessä asemassa integraation historiassa, ja ne tukevat yhdessä liberaalien kanssa vahvaa ja kilpailukykyistä

Eurooppaa, jonka ytimen muodostavat talous- ja rahaliitto EMU ja yhteinen valuutta. Suomessakin kokoomus ja RKP ovat profiloituneet EU-myönteisinä puolueina.

Integraatiokannatuksen lisääntyminen vasemmiston keskuudessa on puolestaan loogista, sillä varsinkin EMUn myötä vasemmiston perinteisten painopistealueiden kuten työllisyyden, ympäristöpolitiikan ja sosiaalipolitiikan ajaminen vaatii yhä enemmän eurooppalaista yhteistyötä. Unionimaiden sosiaalidemokraatit ja vihreät puolueet sekä osin myös radikaali vasemmisto ovatkin muuttaneet perusteellisesti suhtautumistaan yhdentymiseen. Suomessa SDP, vihreät ja pääosin myös vasemmistoliitto tukevat integraatiota, joskin sosiaalidemokraattien heikko menestys Euroopan parlamentin vaaleissa kielii puolueen sisäisistä näkemyseroista EU-politiikassa. EU-vastaisuus rajoittuu siten ensisijaisesti ideologisesti radikaaleihin tai niin sanottuihin systeeminvastaisiin puolueisiin. Valtaosa EU-kielteisistä puolueista on joko populistisia ulkomaalaisvastaisia oikeistopuolueita tai integraation markkina-vetoisuutta vastustavia vasemmistolaisia puolueita.

Lopputuloksena on unionin puoluepoliittiseksi hevosenkengäksi ristitty asetelma, jossa maltilliset, poliittiseen keskustaan (ja myös hevosenkengän keskustaan) sijoittuvat puolueperheet (kristillisdemokraatit, liberaalit, sosiaalidemokraatit, valtaosin myös vihreät ja konservatiivit) tukevat päätöksenteon ja toimivaltuuksien ylikansallistamista. Integraation vastustajat sijoittuvat hevosenkengän molempiin päihin. Radikaalin vasemmiston ja nationalistisen oikeiston yhteistyö on epätodennäköistä, joten integraatiomyönteinen enemmistö tahdittaa politiikkaa.³ Viimeaikainen tutkimus on täydentänyt tätä asetelmaa korostamalla kansallisen identiteetin merkitystä puoluekantojen selittäjänä. Kansallisia arvoja korostavat puolueet, kuten useat konservatiivipuolueet ja erityisesti nationalistiset liikkeet, suhtautuvat integraatioon varauksellisesti, kun taas liberaalit tukevat sitä.⁴

Nämä vertailevien tutkimusten havainnot pätevät myös Suomeen, minkä saattoi havaita suomalaisten puolueiden esittelystä edellä. Suomalaisten puolueiden EU-kannat heijastelevat eurooppalaisten vastineidensa suhtautumista integraatioon.⁵

Puolueidemme keskuudessa on vallinnut verrattain laaja konsensus integraatiomyönteisestä kansallisesta Eurooppa-politiikasta. EU-kriittisten tai niin sanottujen ”euroskeptisten” puolueiden heikkoa menestystä voidaan pitää yllättävänä, kun otetaan huomioon, että vain 57 prosenttia äänestäneistä puolsi jäsenyyttä lokakuun 1994 kansanäänestyksessä. Toisaalta EU-kysymykset ovat aiheuttaneet pahojakin ristiriitoja puolueiden sisällä. Lisäksi puolueiden kannattajat asennoituvat integraatioon varauksellisemmin kuin puolueensa.⁶ Eurooppa-kysymykset jäivät kevään 2011 eduskunta-vaaleihin asti taka-alalle kotimaisessa poliittisessä keskustelussa. Puolueet pitivät matalaa profiilia EU-asioissa ja keskittyivät kotimaisiin vaaliteemoihin (kuten hyvinvointivaltioon tai työllisyyspolitiikkaan), jotka ovat valitsijoille tutumpia ja joista puolueiden sisällä vallitsee yhtenäisempi näkemys.

Puolueiden EU-kriittisyys voi selittyä joko ideologialla tai puolueen strategialla.⁷ Puolueet voivat yhtäältä tulkita integraation kehityksen olevan ideologisesti ristiriidassa puolueen ja sen kannattajakunnan tavoitteiden tai etujen kanssa. Perussuomalaisen voidaan katsoa olevan suomalaisista puolueista ainoa, joka on johdonmukaisesti yrittänyt mobilisoida valitsijoita Eurooppateemoilla. Perussuomalaiset on myös ainoa eduskuntapuolueistamme, joka on Suomen koko EU-jäsenyyden ajan suhtautunut yksiselitteisen kielteisesti integraatioon.⁸ Toisen unionijäsenyyttä vastustaneen puolueen eli kristillisdemokraattien euroskeptisyyden aste on vaihdellut. Puolue erosi porvarihallituksesta kesällä 1994 hallituksen EU-jäsenyyttä puoltaneen kannan takia.

Toisaalta puolueiden EU-vastaisuus voi olla enemmän strategista ja sidoksissa varsinkin oppositioasemaan. Oppositiopuolueet voivat arvostella hallituksen aikaansaannoksia ja linjauksia Euroopan tason neuvotteluissa ja käyttää siten EU-politiikkaa kansallisen puoluepolitiikan välineenä. Esimerkiksi Kreikan ”konkurssista” vuoden 2010 keväällä alkanut keskustelu euron vakauttamisesta ja EU:n talouspolitiikasta ilmentää hyvin satunnaisempaa tai tiettyyn asiakysymykseen liittyvää EU-vastaisuutta. Suomessa ja muissa jäsenmaissa muutoin EU-myönteiset oppositiopuolueet esittivät tuolloin kärkevääkin arvostelua unionin ja omien

jäsenvaltioidensa hallitusten linjauksia kohtaan. Toisaalta hallitusvastuuta tavoittelevien puolueiden kannattaa laimentaa EU-kritiikkiään, mikäli muut hallituksen muodostamisen kannalta olennaiset puolueet tukevat integraatiota. Perussuomalaisetkaan eivät ole EU-kriittisyydestään huolimatta vaatineet Suomen eroa unionista tai euroalueesta, vaikkakin ajoittain on väläytelty mahdollisuutta uudesta kansanäänestyksestä.

Keskustan, vasemmistoliiton ja vihreiden EU-kantojen vaihtelu on hyvä esimerkki hallituksen ja opposition välisen dynamiikan vaikutuksesta. Keskusta oli oppositiossa vuosina 1995–2003, mutta ei tuona aikana aidosti haastanut hallitusta EU-politiikassa.⁹ Syksyn 1997 ylimääräisessä puoluekokouksessaan keskusta tosin päätyi vastustamaan Suomen jäsenyyttä talous- ja rahaliitossa. Puolue kuitenkin sitoutui samalla kunnioittamaan eduskunnan kantaa ja ilmoitti, ettei se tavoittelisi Suomen eroamista talous- ja rahaliitosta, jos eduskunta hyväksyisi Suomen EMU-jäsenyyden.¹⁰ Hallitusvastuussa (ja pääministeripuolueena vuosina 2003–2011 ja 2015–) keskusta on ollut viemässä Suomea kohti tiivistyvää integraatiota.

Vasemmistoliiton ja vihreiden meno hallitukseen vuonna 1995 ja sitoutuminen Paavo Lipposen (sd.) johtaman sateenkaarihallituksen EU-myönteiseen ohjelmaan olivat merkittäviä ratkaisuja näiden puolueiden Eurooppa-linjausten kannalta. Käytännössä molemmat puolueet joutuivat vain muutama kuukausi niiden rivejä jakaneen jäsenyykskansanäänestyksen jälkeen määrittelemään itsensä EU-myönteisiksi puolueiksi. Lipposen hallitus oli sitoutunut EMU-jäsenyyteen, mutta samalla sekä vasemmistoliiton että vihreiden kannattajien enemmistö vastusti kyselytutkimusten mukaan talous- ja rahaliittoon liittymistä. Lopulta molemmat puolueet ottivat EMU-jäsenyyttä puoltavan kannan, vasemmistoliitto tosin vasta jäsenäänestyksen jälkeen ja vihreät vastoin silloisen puheenjohtajansa Satu Hassin tahtoa. Vasemmistoliitto on oppositiossa ollessaan arvostellut voimakkaastikin unionin markkinavetoisuutta, kun taas vihreät ovat poikenneet muista puolueistamme osin ”liittovaltiohenkisillä” linjanvedoillaan.

Yhteenvetona toteamme, että puolueidemme EU-linjaukset ovat säilyneet kutakuinkin ennallaan jäsenyyden alusta lähtien.

Integraation politisoituminen euron kriisin myötä ja perussuomalaisten suosion nousu vuoden 2011 eduskuntavaalien alla johtivat toki koventuneeseen, enemmän kansallisia etuja painottavaan diskurssiin, mutta tämäkin puhe rajoittui lähinnä euroalueen vakauttamistoimiin ja tukipaketteihin. Puolueet painottavat ideologioidensa mukaisesti eri teemoja, mutta varsinaista selkeää EU-kriittisyyden kasvua ei ole havaittavissa. Tämä näyttäisi olevan linjassa kansalaismielipiteen kanssa, joka ei sekään ole muuttunut EU:ta kohtaan kielteisemmäksi viime vuosina.¹¹

EDUSKUNTA JA HALLITUS: SULJETTUJEN OVIENTAKAA JULKISEEN KESKUSTELUUN

Suomen EU-asioden kansallista yhteensovittamisjärjestelmää on luonnehdittu vakiintuneeksi sekä selkeisiin sääntöihin ja rakenteisiin nojaavaksi.¹² Järjestelmä on säilynyt käytännössä muuttumattomana unionijäsenyytemme alusta lähtien. Itse asiassa järjestelmän pääpiirteet luotiin jo valmistauduttaessa Euroopan talousalueen jäsenyyteen, joka toteutui vuoden 1994 alussa. Valmistelujärjestelmä sai vaikutteita Tanskan vastaavasta järjestelmästä, jonka vahvana puolena pidettiin laajan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ja parlamentaarisen valvonnan painotusta. Suomen EU-asioden valmistelukoneiston julkilausuttuna tavoitteena onkin kansallisen yhteisymmärryksen tai ainakin (eliitti)konsensuksen rakentaminen, minkä taas on katsottu vahvistavan pienen jäsenvaltion neuvotteluasemaa unionissa.

EU-asioissa ministeriöiden välinen yhteistyö on selvästi tiiviimpää ja muodollisempaa kuin kansallisissa asioissa. EU-asioden yhteensovittamisjärjestelmän alimman tason muodostavat sektorikohtaiset valmistelujaostot, joiden kunkin puheenjohtajana toimii asianomaisen ministeriön edustaja. Useimmat jaostot voivat kokoontua joko suppeassa virkamieskokoonpanossa tai laajassa kokoonpanossa, jolloin mukana on myös sidosryhmien edustajia. On tyypillistä, että Suomen neuvottelukanta tietyssä EU-hankkeessa lyödään lukkoon jo jaostossa. Jaostojen yläpuolella on EU-asioden komitea, joka edustaa ylintä virkamiestason valmistelua. Viime

vuosina se on kokoontunut varsin harvoin. Komitean varsinaisina jäseninä ovat yleensä ministeriöiden kansliapäälliköt, mutta komitea on kokoontunut useammin sijaiskokoonpanossa. Käytännössä EU-asioiden komitean rooli on etenkin viime aikoina ollut varsin vaatimaton, sillä se on keskittynyt lähinnä hallinnollisiin kysymyksiin. Valmistelujärjestelmän huipulla on hallituksen viikoittain kokoontuva EU-ministerivaliokunta, joka käsittelee oikeudellisesti, taloudellisesti ja poliittisesti keskeiset unioniasiat. Lisäksi EU-ministerivaliokunnassa käsitellään ennen EU:n neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokouksia Suomen kannat esityslistan asioihin. EU:n neuvostossa (tähän viitataan myöhemmin pelkkänä neuvostona) kokoontuvat käsiteltävään asiaan erikoistuneet ministerit, kun taas Eurooppa-neuvoston kokouksiin ottavat osaa jäsenvaltioiden poliittiset johtajat.

Poliitikot ja virkamiehet ovat kokeneet EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän legitiimiksi tavaksi käsitellä Suomen linjauksia unionissa päätettäviin asioihin. Valmistelujärjestelmä on ankkuroitu perustuslakiin, ja eduskunnalle on määritelty vahva rooli sen toiminnassa. Hallituksen, eduskunnan ja presidentin valtasuhteet ja tiedonsaantioikeudet on määritelty selkeästi perustuslaissa.

EU-jäsenyys on vahvistanut hallituksen ja ennen kaikkea pääministerin asemaa maamme poliittisena johtajana. Myös valtiovarainministerin rooli on vahvistunut, kun taas ulkoministerin salkun painoarvo on laskenut, kun muut politiikan sektorit ovat kansainvälistyneet. Virkamiesten vaikutusvalta kasvaa väistämättä EU:n toimielinjärjestelmän dynamiikan takia, unionin säädöshankkeiden ja muiden asioiden teknisyyden vuoksi sekä kansainvälisten ja eurooppalaisten virkamiesverkostojen syntyminen myötä. Eduskunta on kuitenkin onnistunut ainakin hillitsemään sekä byrokraatisoitumista että hallituksen vallan kasvua parlamentaarisella valvonnallaan. Eduskunnan aktiivinen ote ja varsinkin valiokuntien ministerikuulemiset ovat sekä parantaneet EU-asioiden valmistelua hallituksessa että lisänneet ministerien tietoja neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista.

Integraation politisoituminen ja euron kriisi ovat heijastuneet EU-ministerivaliokunnan toimintaan.¹³ Kokousten vuosittainen

lukumäärä ja niiden kesto ovat pysyneet varsin samanlaisena EU-jäsenyyden ajan. Ministerivaliokunnan keskustelu painottuu ajan-kohtaisiin ja poliittisesti tärkeisiin kysymyksiin, kuten perussopimusten muuttamiseen, unionin monivuotisiin rahoituskehyksiin, ilmastopolitiikkaan tai maahanmuuttoon. Tosin ministerivaliokunnan keskusteluissa on siirrytty yhä enemmän Eurooppa-neuvoston ja muiden päämiestason kokousten valmisteluun. Näiden kokousten esityslistoja ovat viime aikoina hallinneet euroalueen vakauttamistoimet, muuttoliike sekä brexit. Eurooppa-neuvoston rooli unionin agendan määrittelijänä on korostunut, mikä on omiaan vahvistamaan pääministerin asemaa kotimaassa¹⁴, sillä pääministeri esittelee asiat EU-ministerivaliokunnassa ja raportoi sille jälkikäteen päämiesten tapaamisen tuloksista. Pääministerin vaikutusvalta tosiasiallisena päätöksentekijänä korostuu niin suhteessa muihin hallituksen jäseniin kuin presidenttiin.

Samalla on havaittavissa, että asioiden valmistelu hajautuu. Kun EU-ministerivaliokunnan keskusteluissa on keskitytty selvemmin Eurooppa-neuvoston asioihin, jää ministereille ja ministeriöiden virkamiehille yhä suurempi harkintavalta määritellä Suomen kantoja muissa unionin lainsäädäntö- ja politiikkahankkeissa, sillä niistä ei juuri käydä keskustelua hallituksessa. Euron kriisi elävöitti selkeästi ministerivaliokunnan kokouksia. Euroalueen vakauttamistoimet herättivät paljon julkista keskustelua. Niiden taloudelliset vaikutukset ovat valtavat, joten on selvää, että kaikki hallituspuolueet haluavat vaikuttaa hallituksen kannanottoihin. Samalla ministerivaliokunnan kokouksista on tullut luonteeltaan poliittisempia ja ministerit osallistuvat aikaisempaa aktiivisemmin keskusteluihin.

Suomen valmistelujärjestelmässä painotetaan eduskunnan vahvaa roolia sekä hallituksen ja eduskunnan vuorovaikutusta. Eduskunnassa EU-asioita käsitellään käytännössä samalla tavoin kuin jäsenyyden alussa.¹⁵ Eduskunta on pääosin tyytyväinen luotuun järjestelmään, eikä siellä ole nähty suurta tarvetta sen päivittämiseen.¹⁶ Kun vertaillaan jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien kykyä valvoa hallituksiaan EU-asioissa, Suomen eduskunta sijoittuu poikkeuksetta kärkiryhmään – tai jopa kärkeen.¹⁷ Suomen mallilla on

monia vahvoja puolia: EU-aloitteet käsitellään varsin pian komission antaman ehdotuksen jälkeen, erikoisvaliokunnat osallistuvat järjestelmällisesti unioniasioiden käsittelyyn, eduskunnalla on laaja tiedonsaantioikeus ja Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokoukset käsitellään perusteellisesti etukäteen sekä raportoidaan niiden päätelmät jälkeenpäin.¹⁸ Erityisen merkittävää on erikoisvaliokuntien aktiivinen osallistaminen. Eduskunnan EU-valiokuntana toimivan suuren valiokunnan kanta pohjautuu kussakin asiassa erikoisvaliokunnan lausuntoon. Hajauttaminen mahdollistaa kansanedustajien eri aloja koskevan tietotaidon hyödyntämisen, jolloin Eurooppa-politiikka ei jää vain pienen parlamentaarisen vähemmistön asiaksi.

Vaikka eduskunta on huolehtinut omista vaikutusmahdollisuuksistaan, se ei ole asettanut toimintansa ohjenuoraksi esimerkiksi julkisen keskustelun käymistä EU-asioista tai kansalaisten näkemysten roolin kasvattamista Suomen Eurooppa-politiikassa. EU-kysymykset käsitellään lähes yksinomaan suljettujen ovien takana valiokunnissa. Täysistuntojen vähäinen rooli asioiden käsittelyssä selittyy ensisijaisesti kahdella tekijällä. Ensinnäkin eduskunnan kannan Eurooppa-asioissa ilmaisee suuri valiokunta ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasiainvaliokunta, ei täysistunto. Kotimaisessa lainsäädäntömenettelyssä erikoisvaliokunnat raportoivat täysistunnolle, joka keskustelee ja äänestää kysymyksestä. EU-asioiden vieminen täysistuntoon edellyttää normaalista käytännöstä poikkeavaa ratkaisua. Toiseksi useimmat suomalaiset puolueet ovat sisäisesti hajautuneita suhteessa integraatioon, ja julkinen keskustelu EU:sta saattaisi tuoda nämä näkemyserot päivänvaloon.¹⁹

EU-politiikkaa on siis ohjannut mahdollisimman laajan konsensuksen rakentaminen suljettujen ovien takana hallituksen ja opposition kesken. Parlamentaarisen yksituumaisuuden rakentamisella on hyvät ja huonot puolensa. Hyväksi puoleksi luetaan jatkuvuus: kun oppositiopuolueiden edustajat ovat mukana vaikuttamassa hallituksen politiikkaan, ne kantavat myös ainakin osittain vastuun maan EU-politiikasta. Opposition on siksi hankalampaa haastaa hallitusta uskottavasti EU-asioissa, koska hallituspuolueet voivat aina muistuttaa oppositiota sen sitoutumisesta kansalliseen linjaan.

Oppositio–hallitus-asetelman häivyttäminen on kuitenkin huono asia demokratiaan olennaisesti liittyvän keskustelun ja julkisen harkinnan kannalta. Kansallinen EU-asioiden valmistelujärjestelmä sekä eduskunnan ja suuren valiokunnan konsensushakuisuus edistävät puolueiden integraatiokantojen samankaltaistumista. Tämän vuoksi puolueiden on hankalaa esittää aitoja vaihtoehtoja harjoitettavalle Eurooppa-politiikalle. Toisaalta kokoontuminen suljettujen ovien takana mahdollistaa luottamuksellisen tietojenvaihdon hallituksen ja eduskunnan kesken. Ministerit voivat vapaammin kertoa muiden jäsenmaiden kannoista tai omista tavoitteistaan ja neuvottelutaktiikastaan, koska tiedotusvälineiden edustajilla ei ole pääsyä kokouksiin eikä kokouksissa käytyjä keskusteluja julkaista sanataarkasti jälkikäteen. Demokratian näkökulmasta ratkaisu on ongelmallinen, sillä tiedotusvälineet ja kansalaiset eivät voi seurata EU-asioiden käsittelyä eduskunnassa.

Euroalueen ongelmat ja integraation politisoituminen saivat aikaan selkeitä muutoksia eduskunnan ja suuren valiokunnan toimintakulttuureissa. Vuodesta 2010 alkaen EU-asioita tuotiin aikaisempaa huomattavasti enemmän täysistuntoihin. Enemmistö keskusteluista koski euroalueen vakauttamistoimia. Oppositio ja erityisesti perussuomalaiset arvostelivat varsinkin hallituksen toimia euroalueen kriisin hoidossa, ja äänestysistä sekä eriävistä mielipiteistä tuli suuressa valiokunnassa yleisempiä. Perussuomalaisten johdolla oppositio teki jopa useita välikysymyksiä euroalueen vakauttamistoimista ja tukipaketeista.²⁰ Sama toimintakulttuuri näyttäisi jatkuneen perussuomalaisten siirryttyä hallitukseen kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen: oppositiopuolueet ovat suuressa valiokunnassa äänestytäneet asioita ja kirjanneet eriäviä mielipiteitä pöytäkirjoihin, lausuntoihin ja mietintöihin. Lisäksi hallituspuolueiden väliset erimielisyydet EU-politiikassa ovat heijastuneet suuren valiokunnan ja laajemmin eduskunnan keskusteluihin.

Eduskunnan ja hallituksen tarkastelun tulokset ovat samansuuntaiset. Molemmissa euron kriisi johti vuodesta 2010 alkaen ainakin osittaiseen toimintakulttuurin muutokseen. Muutos oli suurempi eduskunnassa. Ristiriitojen lisääntyminen on kuitenkin lisännyt

keskustelun avoimuutta. Täysistuntokeskustelut ja laajempi julkinen keskustelu ovat tärkeitä, sillä niiden kautta tiedotusvälineille ja kansalaisille välittyy tietoa puolueiden ja kansanedustajien EU-kannoista. Kuten edellä todettiin, integraation kehityksestä ja politisoitumisesta huolimatta EU-asioiden valmistelujärjestelmä on säilynyt käytännössä ennallaan jäsenyyden alusta lähtien. Tähän palaamme luvun päättävässä osiossa.

SUOMI EU:N NEUVOSTOSSA

EU:n poliittisen järjestelmän rungon muodostavat yhä samat institutiot, jotka perustettiin jo 1950-luvun alussa hiili- ja teräsyhteisöä varten: komissio, neuvosto, parlamentti, tuomioistuin sekä ja talous- ja sosiaalikomitea. Ainoat merkittävät lisäykset ovat valtioiden ja hallitusten päämiesten huippukokousten vakinaistaminen Eurooppa-neuvostoksi vuonna 1974 sekä alueiden komitean perustaminen Maastrichtin sopimuksella vuonna 1993. Alueiden komitea ja talous- ja sosiaalikomitea ovat neuvoa-antavia elimiä, joilla ei ole lainsäädännöllistä valtaa. Komissio vastaa lakialoitteista ja valvoo perussopimusten sekä säädösten toimeenpanoa. Vuonna 2009 voimaan astuneen Lissabonin sopimuksen myötä valtaosa unionin laeista hyväksytään niin sanotulla yhteispäätösmenettelyllä (menettelyn virallinen nimi on tavallinen lainsäätämisyjärjestys), jossa komission aloitteen läpimeno edellyttää sekä Euroopan parlamentin että neuvoston hyväksyntää. Ylintä poliittista valtaa käyttää jäsenvaltioiden poliittisista johtajista koostuva Eurooppa-neuvosto, joka ei toimi lainsäätäjänä mutta vastaa unionin ”johtokuntana” tärkeimmistä ratkaisuksista ja luo suuntaviivat tulevaisuuden politiikalle.

Seuraavaksi käsittelemme Suomen toimintaa EU:n neuvostossa (eli entisessä ministerineuvostossa), joka on Euroopan parlamentin rinnalla unionin merkittävin lainsäädäntöelin. Neuvosto edustaa EU:n jäsenvaltioiden hallituksia unionin päätöksenteossa, eli se on Euroopan unionin toimielimistä selkeimmin jäsenvaltioiden kansallisia etuja esille tuova ja valvova päätöksentekijä. EU:n normaali lainsäädäntö vaatii sekä neuvoston että parlamentin hyväksynnän.

Neuvoston kokouksiin osallistuvat aina jäsenmaiden ministerit tai heidän valtuuttamansa edustajat. Ministerit valikoituvat käsittelyssä olevan asian mukaan: maatalousasioista päättävät maatalousministerit, puolustusasioista puolustusministerit ja niin edelleen. Muodollisesti neuvosto tekee päätöksensä aina äänestämällä. Käytännössä äänestäminen neuvostossa on kuitenkin harvinaista. Noin 85 prosenttia unionin lainsäädännöstä hyväksytään neuvostossa ainakin muodollisesti yksimielisesti eli niin, että mikään jäsenvaltio ei äänestä päätösehdotusta vastaan tai edes pidättäydy äänestämisestä.²¹ Useimmiten asiat on valmisteltu virkamies- tai suurlähettilästasolla niin perusteellisesti, että äänestyshetkellä kompromissi on jo saavutettu. Lisäksi esitykseen tyytymättömät jäsenvaltiot monesti pidättäytyvät äänestämästä avoimesti esitystä vastaan, sillä enemmistön hyväksymä kompromissi on jo löytynyt ja esityksen vastustaminen on tässä käsittelyvaiheessa turhaa. Tätä neuvoston yksimielisyyttä ulospäin korostavaa päätöksentekotapaa onkin joskus kuvattu termillä konsensuskulttuuri.²² Neuvostossa ei myöskään käytännössä koskaan hylätä käsittelyssä olevia säädösehdotuksia. Jos ehdotuksella ei ole tarvittavan laajaa jäsenvaltioiden hallitusten tukea, jatkuu sen käsittely neuvoston alaisissa valmistelevissa komiteoissa tai työryhmissä. Ministerien päätettäväksi tulevat vain asiat, joissa on jo saavutettu tarpeeksi laaja yhteisymmärrys.

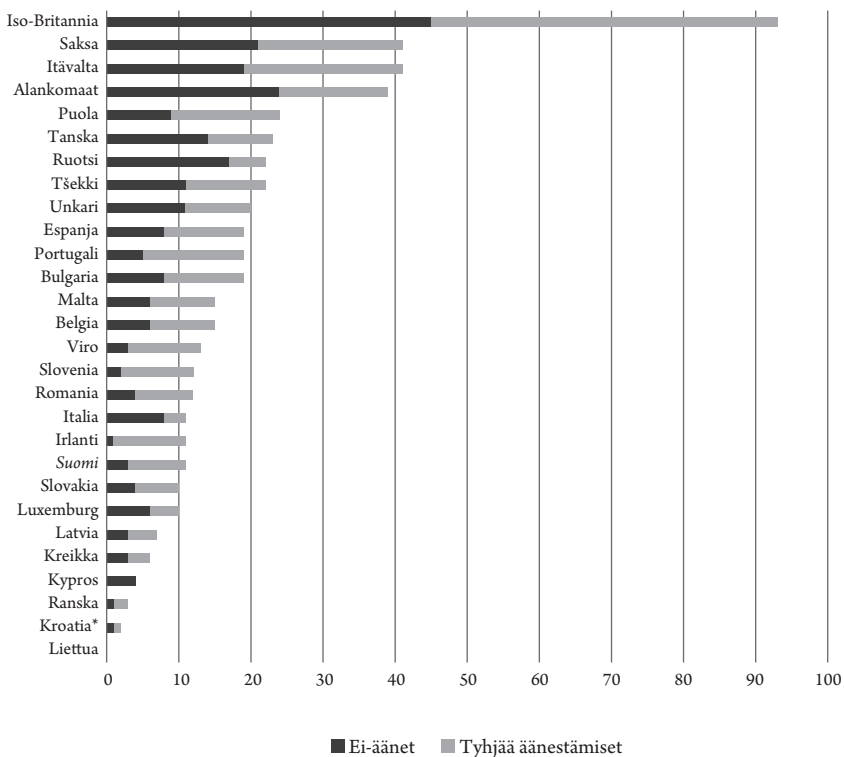
Yksimielisyyteen pyrkivän toimintakulttuurin vuoksi neuvoston toimintaa on vaikea arvioida äänestyspäätöksien perusteella. Tästä huolimatta neuvostossa annetut äänet, etenkin enemmistön kantaa vastustavat ei-äännet, kertovat jotakin jäsenvaltioiden suhtautumisesta enemmistön edustamaan yleiseen linjaan. Käytännössä neuvostossa käytetään kahta päätöksentekotapaa. Suurin osa asioista päätetään enemmistöpäätöksinä, mikä nykysääntöjen mukaan tarkoittaa sitä, että neuvosto hyväksyy esityksen, jos 55 prosenttia jäsenvaltioista (eli 16 nykyisestä 28 jäsenvaltiosta) on esityksen kannalla ja nämä esityksen puolesta äänestävät maat edustavat vähintään 65 prosenttia koko unionin väkiluvusta. Joissakin asioissa esityksen hyväksymiseen vaaditaan jäsenmaiden yksimielisyyttä. Silloin neuvosto hyväksyy ehdotuksen, jos mikään

jäsenvaltio ei äänestä esitystä vastaan. Jos päätös ei miellytä jotain valtiota, se voi äänestää tyhjää, mikä antaa maalle mahdollisuuden osoittaa erimielisyytensä kuitenkin kaatamatta koko päätöstä. Näin ollen neuvostossa annetut tyhjät äänet voidaan tulkita eräänlaiseksi avointa ei-äänen antamista lievemmäksi mielenilmaukseksi enemmistön mielipidettä kohtaan.

Kuviossa 3.1 esitetään, miten usein Suomi ja muut jäsenvaltiot äänestivät enemmistön mielipidettä vastaan tai pidättäytyivät äänestämisestä neuvostossa. Kuvio kattaa kaikki neuvoston päätökset kesästä 2009 lähes vuoden 2015 loppuun.²³ Kaiken kaikkiaan mahdollisia äänestyksiä oli tällä aikavälillä noin 770.²⁴ Kuviosta näkee selkeästi, kuinka suuria erot jäsenmaiden äänestämiskäyttäytymisessä ovat. Ylivoimaisesti eniten muita vastaan äänesti Iso-Britannia, joka äänesti ”ei” tai pidättäytyi äänestämisestä noin 13 prosentissa kaikista äänestyksistä (93 kertaa). Ahkeria enemmistöä vastaan äänestäjiä olivat myös Saksa, Itävalta ja Alankomaat. Toisessa päässä on Liettua, joka ei äänestänyt kertaakaan muita vastaan tai edes antanut yhtään ”tyhjää” ääntä.

Kuvio osoittaa, että Suomi kuului keskimääräistä vähemmän muita vastaan äänestävien jäsenmaiden joukkoon. Kyseisellä tarkasteluvälillä Suomi äänesti kolme kertaa ”ei” ja pidättäytyi äänestämisestä kahdeksan kertaa. Toisin kuin Ruotsi ja Tanska, Suomi on koko jäsenyytensä ajan kuulunut harvoin neuvoston enemmistöä vastaan äänestäneiden maiden ryhmään. Yleensäkin suuret yhtäkkiset muutokset maiden äänestyskäyttäytymisessä ovat harvinaisia, eikä esimerkiksi jäsenvaltioiden hallitusten vaihtuminen useimmiten muuta paljoakaan niiden äänestyskäyttäytymistä. Jonkin verran Suomen toiminta on kuitenkin jäsenyyden aikana muuttunut. Jäsenyyden alkuvuosina, etenkin Lipposen hallitusten aikana 1990-luvun loppupuoliskolla ja 2000-luvun alussa, Suomi äänesti avoimesti muita vastaan vieläkin harvemmin kuin nykyään.²⁵ Sen jälkeen on tapahtunut pientä aktivoitumista, mutta yleislinja on pysynyt: Suomi äänestää neuvostossa verrattain harvoin enemmistöä vastaan.

Jotain Suomen yleisestä asemasta neuvoston päätöksenteossa kertoo se, minkä maiden kanssa Suomi äänestää yhdessä silloin,



KUVIO 3.1. ”Ei”-äänien ja äänestämisestä pidättäytymisien määrä EU:n neuvostossa 1.7.2009–3.12.2015. *Kroatiasta tuli jäsenmaa kesällä 2013, joten se on osallistunut muita vähäisempään määrään äänestyksiä.

kun se päättää avoimesti osoittaa erimielisyytensä neuvoston enemmistön kanssa. Silloin kun Suomi äänestää ”ei” neuvostossa, se kuuluu useimmiten pohjoisten jäsenvaltioiden ryhmään. Sen tyypilliset äänestyskumppanit neuvostossa ovat Tanska, Ruotsi ja Alankomaat sekä usein myös Viro.²⁶ Vastakkaiseen ryhmään eli niiden maiden joukkoon, joiden kanssa Suomi harvoin äänestää yhdessä muita vastaan, kuuluvat puolestaan useimmat eteläisen Euroopan maat, kuten Kreikka, Malta ja Kypros.²⁷

Neuvoston äänestysmääristä ei voi suoraan päätellä, kuinka hyvin maa on yleisesti pärjännyt unionin neuvotteluissa, koska

tärkein vaikuttamistyö neuvoston päätösprosessissa tehdään valmistelutyössä jo ennen viimeistä äänestämisvaihetta. Tutkimusten mukaan Suomi näyttäisi pärjänneen hyvin tässä työssä. Kansainvälisessä vertailevassa tutkimuksessa suomalaisten virkamiesten neuvottelukykyjä pidettiin jäsenmaiden parhaimmistoon kuuluvina.²⁸ Tarkemmin Suomen onnistumista neuvoston päätöksenteossa ovat tutkineet Antti Pajala ja Mika Widgrén.²⁹ Heidän empiirinen analyysinsä osoittaa, että Suomi on onnistunut erittäin hyvin omien tavoitteidensa ajamisessa. Suomen neuvotteluihin asettamat tavoitteet korreloivat kaikista jäsenmaista voimakkaimmin neuvotteluiden lopputuloksen kanssa, mikä osoittaa, että Suomi on useimmiten saanut näkökantansa ainakin jollain tavoin näkyviin neuvottelujen lopputuloksena olevassa lainsäädännössä. Lisäksi useat muut vertailevat tutkimukset ovat tulleet siihen lopputulokseen, että pienenä jäsenvaltiona Suomi on pärjännyt neuvoston neuvotteluissa vähintäänkin yhtä hyvin kuin keskimääräinen jäsenvaltio, useimmiten kuitenkin selvästi keskimääräistä jäsenmaata paremmin.³⁰ Suomi on siis onnistunut käyttämään hyvin pienille jäsenvaltioille tarjolla olevia neuvottelukeinoja: aktiivisuutta, asiapohjaista argumentointia ja yhteistyötä muiden samanmielisten jäsenmaiden kanssa.³¹

Edellä todettiin, että Suomen äänestyslinja on säilynyt neuvostossa valtaosin ennallaan. Suomen toiminta euroalueen vakauttamistoimia ja muuttoliikekriisiä koskevassa päätöksenteossa kuitenkin kielii muutoksesta. Suomi vaati ainoana jäsenmaana kahdenkeskisiä vakuuksia euromaille annettaville lainoille, vastusti yksin enemmistöpäätöksentekoa (85 %) Euroopan vakausmekanismin päätöksenteossa ja torjui yhdessä Alankomaiden kanssa Bulgarian ja Romanian liittymisen Schengenin sopimukseen. Suomi hyväksyi pitkin hampain elokuussa 2015 Kreikan kolmannen tukipaketin ja kuukautta myöhemmin Suomi äänesti neuvostossa tyhjää, kun siellä sovittiin turvapaikanhakijoiden kiintiöistä jäsenmaiden kesken. Nämä tapaukset edustavat selkeää poikkeusta euron kriisiä edeltäneeseen aikaan, sillä jäsenyyden ensimmäisen viidentoista vuoden aikana ei noussut esiin yhtään vastaavan kokoluokan tapausta, jossa Suomi olisi yksin julkisesti

vastustanut enemmistön tahtoa tai olisi vähemmistöön jäätyään äänestänyt voittavaa koalitiota vastaan. Toisaalta on hankalaa arvioida, onko Suomen toimintakulttuurissa yleisemmin tapahtunut muutosta. Mikään ei viittaa siihen, että suomalaiset ministerit tai virkamiehet ajaisivat kautta linjan aggressiivisemmin Suomen tavoitteita suhteessa komissioon tai olisivat vähemmän valmiita kompromisseihin neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa. Ei ole myöskään näyttöä siitä, että suomalaisten Euroopan parlamentin jäsenten olisi vaikeampaa sopeutua puolueyhmiensä linjauksiin kuin ennen euron kriisiä.

KESKUSTELUA

Tarkasteltaessa kotimaista EU-päätöksentekoa ja Suomen toimintaa Brysselissä havaitaan ainakin osittainen muutos. Aikaisempi yksituumaisuus on korvautunut julkisilla puoluepoliittisilla risti-riidoilla, ja tämä kansallinen eripuraisuus on heijastunut myös hallitustemme käyttäytymiseen EU:n neuvostossa. Samalla muutoksen astetta ei tule liioitella. Koventunut linja ja diskurssi ovat rajoittuneet lähinnä euroalueen vakauttamistoimiin sekä viime aikoina myös keskusteluun maahanmuutosta. Muuten puolueiden EU-kannat, eduskunnan ja hallituksen toimintakulttuuri sekä Suomen toiminta unionin instituutioissa eivät näyttäisi olennaisesti muuttuneen.

Perussuomalaisten nousu vaikutti selvästi kansallisen EU-keskustelun sisältöön ja ilmapiiriin. Euron kriisin alettua muut puolueet reagoivat perussuomalaisten puheenjohtajan Timo Soinin kärkevään Eurooppa-politiikan arvosteluun ensisijaisesti omaksumalla kriittisiä kantoja euroalueen tukipaketteihin. Äänenpainoihin vaikuttivat ratkaisevasti lähestyneet vuoden 2011 eduskuntavaalit. Tällainen koventunut puhe voidaan helposti leimata puhtaaksi vaalitaktikoinniksi, mutta Suomessa oli myös selkeää tilausta enemmän kansallismieliselle ja perinteisiä arvoja kannattavalle puolueelle.³² Toisin sanoen puoluejärjestelmästämmä puuttui puolue, joka olisi tarjonnut vaihtoehdon integraatioon kielteisemmin suhtautuville äänestäjille. Perussuomalaiset ovat siten aidosti

monipuolistaneet kansallista Eurooppa-keskustelua – ja mikä tärkeintä – euron kriisin alettua tätä keskustelua ei käydä pelkästään eduskunnan valiokuntien ja hallituksen ministerivaliokunnan suljettujen ovien takana.

Keskustelun siirtyminen julkisuuteen ei ole miellyttänyt kaikkia. Puolueet ovat integraation suhteen sisäisesti hajanaisempia kuin perinteisissä vasemmisto–oikeisto-akselin kysymyksissä, kuten talous- ja sosiaalipolitiikassa. Puoluejohtajien etujen mukaista onkin keskittyä heille turvallisempiin kotimaan politiikan teemoihin. Myös eduskunnassa lisääntyneet julkiset väittelyt ovat herättäneet huolta, sillä eduskunnassa on totuttu korostamaan valiokuntakeskustelujen merkitystä EU-asioissa.³³ Puoluepoliittiset julkiset näkemyserot ovat ristiriidassa kansallisen EU-asioiden valmistelujärjestelmän periaatteiden kanssa, joissa painottuu hallituksen ja eduskunnan luottamuksellinen, aktiivinen vuoropuhelu Eurooppa-politiikasta sekä pyrkimys kansalliseen konsensukseen tai laajaan poliittiseen tukeen hallituksen EU-linjauksille. On kuitenkin mahdotonta arvioida, hankaloittaako kotimainen eripura hallituksen toimintaa unionin instituutioissa. Tärkeämpi tarkastelun kohde olisi EU-asioiden koordinaatiojärjestelmämme pysyvyys; järjestelmä on säilynyt rakenteiltaan lähes ennallaan jäsenyyden alusta lähtien integraation tiivistymisestä huolimatta. Mahdollistavatko nykyiset käytännöt riittävän tehokkaan EU-asioiden valmistelun ja unionitason vaikuttamisen?³⁴

EU-asioiden valmistelujärjestelmässä on havaittavissa kehittämisen kohteita.³⁵ Niin hallituksessa kuin eduskunnassa kokousrutiinit ovat säilyneet käytännössä samoina unionijäsenyyden alusta lähtien. EU-ministerivaliokunta ja eduskunnan valiokunnat eivät ole lisänneet kokousaikojaan ruuhkautuneista esityslistoista huolimatta. Tämä pakottaa laittamaan asioita tärkeysjärjestykseen: esimerkiksi eurokriisin ja muuttoliikekriisin aikana muut EU-asiat ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Valikoivampi EU-asioiden käsittely ei välttämättä ole ongelma, mikäli keskusteluun nousevien kysymysten erittely perustuu systemaattiseen arviointiin ja poliittiseen ohjaukseen. Tämä tarkoittaisi hallitukselta selkeämpää tavoitteenasettelua, jossa tunnistettaisiin Suomen kannalta

olennaiset EU-asiat ja kohdennettaisiin voimavaroja niihin vaikuttamiseen. Tosin vaikuttaa siltä, että ideologisesti hajanaisten monipuoluehallitustemme on vaikeaa rakentaa yhteisymmärrystä EU-politiikan painopisteistä ja tavoitteista. Kansallinen valmistelu sekä osallistuminen EU:n päätöksentekoon ja poliittisiin prosesseihin onkin huolellista ja systemaattista, mutta valtaosin reaktiivista. Kotimaisen EU-valmistelun asialista muotoutuu lähes yksinomaan sen pohjalta, mitä unionin toimielinten, erityisesti neuvoston ja Eurooppa-neuvoston, kokouksissa tullaan käsittelemään. Suomi ei ole koko jäsenyysaikanaan profiloitunut erityisen aloitteellisenä jäsenvaltiona.

Lopuksi on vielä syytä nostaa esiin EU-asioiden valmistelujärjestelmämme toimintalogiikka: järjestelmä painottaa korostetusti lopputulosta (*output*) yhteiskunnallisen keskustelun ja kansalaisten tai sidosryhmien laajemman osallistamisen kustannuksella (*input*). EU-linjausten valmistelu tähtää hallituksen ja eduskunnan hyväksymän Suomen kannan muodostamiseen ja sen menestyksekkääseen edistämiseen EU:n instituutioissa. Kotimainen päätöksentekokulttuuri EU-asioissa on enemmän ulkopoliitikasta tuttuihin perinteisiin nojaavaa. Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan kokouksia leimaa korostettu luottamuksellisuus, eikä hallitus tai eduskunta ole osoittanut liiemmin halukkuutta tuoda kansalaisia vahvemmin mukaan päätöksentekoon. Joillain aloilla kuullaan myös sidosryhmiä, etenkin eduskunnan valiokunnissa, mutta tämä toimintatapa ei ole vakiintunut kaikille politiikan sektoreille.³⁶ Isoon-Britanniaan verrattuna Suomessa poliittinen eliitti ja varsinkin kansanedustajat on saatu sitoutettua EU-politiikkaan. Laajempi sidosryhmien ja kansalaisten osallistaminen sekä yhteiskunnalliseen keskusteluun panostaminen arkipäiväistäisivät integraatiota ja parantaisivat kansalaisten kykyä arvioida jäsenyyden vaikutuksia.

3. WHEN CONSENSUS CRUMBLES: NATIONAL EU POLICY PREPARATION AND DECISION-MAKING

Examining national EU decision-making, this chapter shows evidence of both change and continuity. The euro crisis influenced parliamentary culture in EU affairs, with more European issues debated in plenary sessions of Parliament and with voting and dissenting opinions more common in the committees. Internally divided over the EU and facing considerable domestic pressure, the governments formed since the 2011 election have also voted in the EU Council against the majority in individual key decisions regarding euro area coordination instruments and the refugee crisis. Yet party positions over integration have remained the same, with the more Eurosceptic discourse essentially limited to euro area bailouts. The national EU coordination system continues to emphasise broad party-political support for the government that represents Finland in EU negotiations, and overall Finland rarely votes against the majority in the Council. There are also signs that Finland has been quite effective in defending its interests in EU-level bargaining. In fact, domestic EU coordination is very much driven by achieving good results from EU negotiations instead of facilitating societal debate or citizen participation.

**3. KUN YKSITUUMAISUUS MURENEE:
EU-POLITIIKAN KANSALLINEN VALMISTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO**

1. Ks. kansalaismielipiteistä Maria Bäckin luku tässä teoksessa.
2. Suomen EU-politiikan näkyvyyttä ulkomaisissa tiedotusvälineissä tarkastellaan Risto Niemikarin ja Tapio Raunio kirjoittamassa luvussa.
3. Ks. esimerkiksi Hix & Lord 1997, 21–53; Hix 1999; Marks & Wilson 2000; Almeida 2012.
4. Englanniksi kirjoittajat käyttävät tästä ulottuvuudesta termiä GAL (*green/alternative/libertarian*) – TAN (*traditional/authoritarian/nationalist*). Ks. Hooghe ym. 2002; Marks ym. 2006.
5. Jahn 1999; Raunio 2008.
6. Mattila & Raunio 2005; 2012.
7. Szczerbiak & Taggart 2008a; 2008b.
8. Raunio 2011.
9. Puolueen silloinen varapuheenjohtaja Anneli Jäätteenmäki totesi osuvasti marraskuussa 2001 keskustan hyväksyessä uutta Eurooppa-ohjelmaansa, että keskustalla on oltava pysyvä EU-linja, jonka takana se voi seistä sekä oppositiossa että hallituksessa. Ks. Ollikainen 2001.
10. Keskusta oli johtavana hallituspuolueena vienyt Suomen unioniin ja Esko Ahon johtama hallitus oli jäsenyysneuvotteluissa sitoutunut kaikkiin Maastrichtin sopimuksen tavoitteisiin EMU mukaan luettuna.
11. Ks. Maria Bäckin luku.
12. Lampinen ym. 1998; Johansson & Raunio 2010; Hämynen 2011; Hyvärinen 2009; 2015; Hyvärinen & Raunio 2014a; 2014b; 2016; Hyvärinen & Virolainen 2016.
13. Analyysi perustuu EU-ministerivaliokunnan kaikkien kokousten pöytäkirjoihin vuosilta 1995–2012 sekä valtioneuvoston kansliassa sijaitsevan EU-sihteeristön avainvirkamiesten haastatteluista. Ks. Hyvärinen & Raunio 2014a; 2014b.
14. Johansson & Tallberg 2010.
15. Ks. Eduskunta 2005; 2010; Jääskinen 2000; Raunio 2007; 2014; 2015; 2016.
16. Eduskunta 2005; 2010.
17. Karlas 2012; Winzen 2012; 2013; Auel & Christiansen 2015; Hefftlér ym. 2015.
18. Perustuslain 96. §:ssä määritellään tarkemmin eduskunnan oikeudesta osallistua toimivaltaansa kuuluvien EU-asioiden käsittelyyn (U-asiat) ja 97. §:ssä määritellään eduskunnan tiedonsaantioikeus muissa asioissa (E-asiat).
19. Auel & Raunio 2014.
20. Havainnot nojaavat EU-jäsenyysajan täysistuntopöytäkirjojen sekä suuren valiokunnan pöytäkirjojen, lausuntojen ja mietintöjen analyysiin. Ks. Auel & Raunio 2014; Raunio 2016.
21. Mattila 2008.
22. Heisenberg 2005.
23. Tarkalleen ottaen äänestysaineisto on aikaväliltä 1.7.2009–3.12.2015. Aineisto on saatu riippumattomasta VoteWatch-palvelusta, joka seuraa systemaattisesti äänestyksiä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa (www.votewatch.eu/). Kiitämme Elisa Irlandesea aineiston toimittamisesta käyttöömmme.
24. Kokonaismäärä vaihtelee hiukan jäsenvaltioittain, koska kaikki maat eivät saa osallistua kaikkiin äänestyksiin. Esimerkiksi Schengenin sopimukseen tai euroalueeseen kuulumattomat valtiot eivät osallistu kaikkiin näihin aihepiireihin liittyviin äänestyksiin.

25. Mattila 2004, 38.
26. Selck & Kuipers 2005; Mattila 2009; Plechanovová 2011.
27. Plechanovová 2011, 260.
28. Panke 2012, 155.
29. Pajala & Widgrén 2010.
30. Ks. varovaisempi arvio Cross 2013 ja myönteisemmät tutkimukset Thomson 2011, 243; Golub 2012; Panke 2012; Arregui 2016.
31. Panke 2012, 128.
32. Kestilä 2006. Integraation vaikutusta puoluejärjestelmäämme kartoitetaan myös teoksemme päätösluvussa.
33. Raunio 2016.
34. Ks. tarkemmin Hyvärinen & Raunio 2016.
35. Tässä kiinnitetään huomiota vain eduskunnan ja hallituksen menettelytapoihin, ei järjestelmässä ilmenneisiin juridisiin tai hallinnollisiin haasteisiin. Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa kiinnitettiin huomiota muun muassa tiedonkulun ongelmiin, asiakirjojen laatuun, tiettyjen jaostojen ja EU-asioiden komitean toimimattomuuteen sekä asioiden tuomiseen EU-ministerivaliokunnan käsiteltäväksi ilman aiempaa virkamiestason valmistelua. Raportissa alleviivattiin johtavien virkamiesten asenteen merkitystä sekä katsottiin, että EU-tehtävissä työskennelleiden virkamiesten tietotaidon hyödyntäminen oli puutteellista. Ks. Hyvärinen & Virolainen 2016.
36. Sidosryhmien aktiivisempi hyödyntäminen voisi palvella myös kansallisten neuvottelutavoitteiden saavuttamista, ovathan suomalaiset etu- ja kansalaisjärjestöt verkostoituneet Euroopassa, ja ne pystyvät näin välittämään tietoa Suomen kannoista sekä tarjoamaan hallitukselle arvokasta tietoa asioiden käsittelyn etenemisestä EU:n toimielimissä. Suomalaiset kansalais- ja etujärjestöt, yritykset tai edes hallituspuolueiden Euroopan parlamentin jäsenet eivät toki ole millään tavoin velvoitettuja edistämään Suomen hallituksen EU-poliittisia tavoitteita.